Ministerie van Buitenlandse Zaken

Scorecard UNESCO

Datum	19 juni 2015
SCORECARD	UNESCO
Opgesteld door	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten Afdeling Sociale en Economische VN-Zaken T- +31 (0)70 – 348 4863

Inhoudsopgave

1 Inleiding

Scorecards worden opgesteld om het functioneren en de beleidsrelevantie van multilaterale organisaties in kaart te brengen. De Nederlandse inzet in multilaterale organisaties wordt geconcentreerd op organisaties die relevant zijn voor het Nederlandse beleid en die effectief zijn, dan wel een sleutelrol vervullen binnen de multilaterale architectuur als “systeemorganisatie”. Dit vraagt om zorgvuldige en regelmatige toetsing. Het streven is om scorecards op te stellen voor de VN-Fondsen en Programma’s, de Internationale Financiële Instellingen, de voor Nederlands BHOS-beleid relevante gespecialiseerde VN-organisaties en kantoren, en de majeure wereldwijde fondsen; multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ODA-bijdrage levert. De relevantie wordt primair getoetst aan het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maar de bredere betekenis van multilaterale instellingen voor andere aspecten van Nederlands beleid wordt waar relevant meegenomen.

Elke scorecard geeft een overzicht van de doelstellingen, het mandaat en de kernkwaliteiten van de desbetreffende internationale instelling, van de wijze waarop de organisatie is ingericht en welke activiteiten ze uitvoert, van de financiële omvang en de Nederlandse bijdragen. Op basis van een analyse van de verschillende deelaspecten wordt een appreciatie gegeven van de organisatorische effectiviteit en van de relevantie voor en de impact op de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Er wordt een appreciatie gegeven van de mate waarin organisaties voor het Nederlandse BHOS-beleid relevante resultaten behalen. Deelaspecten van effectiviteit worden beoordeeld op basis van specifieke criteria en gescoord op een vierpuntsschaal van onvoldoende, matig, voldoende en goed. Daarnaast wordt een “verwachting voor positieve verandering” gegeven. Beleidsmatige relevantie en impact (resultaten) worden aangeduid met de kwalificaties relevant, beperkt relevant en niet relevant. Een samenvatting van al deze scores is te vinden in de tabellen in hoofdstuk 5.

De scorecards zijn samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Board of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en van het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN)[1]. Daarnaast wordt om de input gevraagd van betrokken vakdepartementen, de Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ook informatie van ambassades over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen zijn in de scorecard verwerkt. De scorecards worden iedere twee jaar geactualiseerd.

[1] Binnen MOPAN evalueert Nederland samen met 18 gelijkgezinde landen het functioneren van VN organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer 13 organisaties doorgelicht op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit.

2 Algemene achtergrond

2.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

De United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) is een gespecialiseerde organisatie van de VN die een leidende rol heeft als normerende en beleidscoördinerende organisatie op het gebied van onderwijs, cultuur, wetenschap, communicatie en informatie. Grondgedachte is dat '*since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed*'. Het belang van UNESCO als bouwer van deze '*defences of peace'* is toegenomen nu interreligieuze of culturele spanningen escaleren. Bescherming van vrijheid van meningsuiting vraagt om een internationale aanpak en de Verenigde Naties hebben UNESCO hiervoor als legitieme '*convening power*' aangemerkt. UNESCO doet dit concreet door VN-breed de bescherming van journalisten te coördineren en door lidstaten te engageren in een discussie met als doel een zo open en vrij mogelijk internet. Daarnaast ondersteunt UNESCO haar coördinerende werk met operationele activiteiten, zoals het door Nederland voorgezeten mediaprogramma IPDC dat journalisten ondersteunt.

UNESCO's werk is ook van belang om vernietiging van cultureel erfgoed zoals nu in Syrië en Irak te bestrijden. UNESCO is het aangewezen forum om de veroordeling van deze misdaden door de VN Veiligheidsraad te vertalen in actie en coördinatie. UNESCO geeft de normatieve basis voor deze actie in de vorm van cultuurconventies zoals de Haagse Conventie en de 1970-Conventie. Deze conventies hebben respectievelijk betrekking op het beschermen van erfgoederen in conflictsituaties en het onrechtmatig verhandelen van cultuurgoederen (om bijvoorbeeld terrorisme mee te financieren). Meer algemeen kan UNESCO beschouwd worden als de kennisinstelling van de VN binnen haar mandaat, waar dialoog over gevoelige onderwerpen mogelijk is. Om deze centrale rol zo effectief mogelijk te laten zijn doet UNESCO aan kennisbundeling en – overdracht, het adviseren van overheden en institutionele capaciteitsopbouw.

2.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

De organisatie heeft 195 lidstaten – waaronder de Palestijnse Gebieden – die samen de Algemene Conferentie (AC) vormen. Daarnaast heeft UNESCO 9 geassocieerde leden zonder stemrecht in de AC. Dit betreft landen die autonoom zijn maar die voor bepaalde onderwerpen afhankelijk zijn van een centrale regering; Aruba, Curacao en St. Maarten zijn geassocieerd lid.

De AC is het hoogste bestuursorgaan en komt om de twee jaar bijeen om de strategie, het programma en het budget vast te stellen. De Uitvoerende Raad (58 verkozen leden) vergadert tweemaal per jaar en is het centrale uitvoerende bestuur van de organisatie. Nederland is van 2014 tot 2018 lid van de Uitvoerende Raad. Het Secretariaat, het derde bestuursorgaan, staat onder leiding van de Bulgaarse Directeur-Generaal Irina Bokova. Er zijn 58 veldkantoren van verschillende aard (liaison-, cluster- en nationale kantoren). Deze bevinden zich voornamelijk in de zuidelijke landen, waar UNESCO de meeste activiteiten ontplooit. In totaal heeft UNESCO ruim 1.500 medewerkers.

UNESCO 's strategie en programma zijn gebaseerd op een *Theory of Change*. UNESCO's veldnetwerk is een essentiële schakel in de *Theory of Change*: de door Nederland medegefinancierde Independent External Evaluation uit 2010 concludeerde dat als UNESCO relevant wil blijven de organisatie 'dichter naar (de

uitdagingen in) het veld moet'. UNESCO's prioritaire landen zijn Afrika, lage inkomenslanden, transitielanden en kleine eilandstaten in ontwikkeling.

UNESCO's core budget (verplichte en vrijwillige ongeoormerkte bijdragen) is kleiner geworden dan het non core budget (geoormerkte bijdragen). Deze trend zal zich voortzetten omdat lidstaten UNESCO vragen om meer extra inkomsten te zoeken naast de vrijwillige contributie. Deze verschuiving heeft op termijn als voordeel dat UNESCO een groter totaalbudget zal krijgen onder meer door toenemende inkomsten uit de private sector. Het nadeel van meer vrijwillige inkomsten is dat deze vrijwel altijd geoormerkt zijn waardoor de organisatie mogelijk meer van individuele donoren afhankelijk wordt (en minder van de besluiten van de centrale bestuursorganen). Afhankelijkheid hoeft in principe de stuurbaarheid van de organisatie niet in de weg te zitten. Zo maakt UNESCO juist gebruik van het feit dat er veel vrijwillige bijdragen zijn voor UNESCO's Global Monitoring Report, waardoor het core budget voor andere onderwijsprogramma's kan worden ingezet. Om UNESCO's stuurbaarheid extra te waarborgen zou de organisatie UNESCO's vrijwillig gefinancierde activiteitenprogramma ook kunnen laten goedkeuren door de Algemene Conferentie.

Naast de veldkantoren beschikt UNESCO over een groot netwerk van partners zoals ongeveer 600 UNESCO-leerstoelen en ongeveer 10.000 UNESCO-scholen. Elk van de lidstaten heeft een Nationale UNESCO-Commissie. Zij zijn schakel tussen UNESCO en het maatschappelijk middenveld en adviseren hun overheid binnen UNESCO's mandaatgebieden. UNESCO heeft verder tien eigen instituten, vooral op de gebieden onderwijs en wetenschap. Het wateronderwijsinstituut UNESCO-IHE te Delft is hier één van.

UNESCO werkt goed samen met andere VN-organisaties. UNESCO blijft actief in het One UN-proces dat voor meer harmonisering en samenwerking tussen VN-organisaties zorgt. UNESCO heeft de QCPR-resolutie vertaald in Standard Operating Procedures in het veld, met beter teamwerk als resultaat.

De onderwijsactiviteiten van UNESCO zijn van belang voor de transitie-agenda. Het betreft niet zozeer activiteiten op scholen zelf maar – op hoger niveau – het helpen van overheden om onderwijsbeleid op te zetten en het op grotere schaal geven van onderwijs aan leraren. In de opzet van de programma's en beleidsadviezen voor de lidstaten is duidelijk sprake van focus op gendergelijkheid en empowerment van vrouwen.

2.3 Nederlandse rol en invloed

Het Koninkrijk is met vier landen vertegenwoordigd bij UNESCO: Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben elk de status van geassocieerd lid. Het Nederlandse beleid komt tot stand in de vierhoek: ministerie van OCW (penvoerend), ministerie van Buitenlandse Zaken, PV Parijs/UNESCO en de Nederlandse Nationale UNESCO-Commissie. Nederland is op dit moment lid van de Uitvoerende Raad tot 2018. De Nederlandse invloed is daarmee relatief groot mede ook omdat Nederland in de top 5 van donoren staat, lid is van de Genèvegroep (16 grootste donoren), vice-voorzitter is van de westerse kiesgroep in de Uitvoerende Raad en gastland is van een onderdeel van UNESCO (UNESCO-IHE in Delft). Nederland heeft significante invloed op UNESCO's hervorming, die de resultaatgerichtheid moet versterken. Traditioneel zet Nederland zich sterk in voor de UNESCO cultuurconventies, maar dringt ook aan op meer aandacht voor vrijheid van meningsuiting en bescherming van journalisten, o.m. als donor en voorzitter van UNESCO's *International*

Programme for the Development of Communication (IPDC). Dankzij UNESCO-IHE heeft Nederland ook veel invloed op het gebied van water.

2.4 Financiële omvang en bijdragen

De financiële situatie van UNESCO is problematisch omdat de VS en Israël sinds het toetreden van de Palestijnse Gebieden tot de organisatie in 2011 hun contributie niet meer betalen en ook geen vrijwillige bijdrage meer geven, een structurele korting van ruim 22%. UNESCO's jaarbudget bestaat uit een verplicht deel van op dit moment USD 326 miljoen en een vrijwillig deel dat ongeveer even groot is. De hoogte van de verplichte contributies van VN-lidstaten wordt in New York door de Algemene Vergadering van de VN vastgesteld op basis van het bruto nationaal inkomen van de landen. Op basis van deze lijst (voor 193 VN-lidstaten) wordt een lijst voor de 195 lidstaten en de 9 geassocieerde leden van UNESCO vastgesteld. Nederland neemt op deze lijst met een contributiepercentage van 1,654% (corresponderend met USD 5,4 miljoen per jaar) de 15e plaats in. De vrijwillige bijdrage van Nederland bedroeg in 2013 ongeveer 29 miljoen euro. Daarmee staat Nederland op de 5e plaats voor wat betreft de vrijwillige bijdragen. Dit bedrag betreft voornamelijk het thema water. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen financiert de basissubsidie van het UNESCO-IHE wateropleidingsinstituut. Daarnaast financiert het Ministerie van Buitenlandse via UNESCO-IHE een aantal ontwikkelingsprojecten en (via de NUFFIC) beurzen op het gebied van water.

Financieel Overzicht (bedragen in USD miljoenen)

	Inkomsten				**Uitgaven**
Jaar	*Verplichte bijdragen*	*Vrijwillige bijdragen*		*Totaal*	*Totaal*
		Geoormerkt	*Niet-geoormerkt**		
2011	326	294	-	620	619
2012	325	325	-	650	572
2013	325	362	-	687	635

* Vrijwillige bijdragen aan UNESCO zijn altijd aan specifieke projecten of ten minste aan activiteitsectoren gebonden.

Overzicht bijdragen en ranking grootste donoren (bedragen in USD miljoen)

Jaar	*Bijdrage*	*Ranking/donor*	*Bedrag*
2011	Core-bijdrage	1. Japan	41
		2. Duitsland	26
		13. Nederland	**6**
	Non-core-bijdragen	1. Italië	35
		2. Brazilië	34
		3. Nederland	**24**
	Totaal bijdrage	1. Japan	58
		2. Italië	52
		4. Nederland	**30**
2012	Core-bijdrage	1. Japan	41
		2. Duitsland	26
		13. Nederland	**6**
	Non-core-bijdragen	1. Brazilië	44
		2. Spanje	40
		5. Nederland	**5**
	Totaal bijdrage	1. Japan	60

		2. Italië	57
		7. Nederland	**22**

Jaar	Bijdrage	Ranking/donor	Bedrag
2013	Core-bijdragen	1. Japan	35
		2. Duitsland	23
		15. Nederland	**5**
	Non-core-bijdragen	1. Brazilië	43
		2. Italië	37
		5. Nederland	**29**
	Totaal bijdrage	1. Japan	66
		2. Brazilië	53
		4. Nederland	**34**

3 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

3.1 Strategie en focus

Focus: UNESCO heeft een breed mandaat (Onderwijs, Cultuur, Wetenschappen, Informatie & Communicatie) wat de focus vermindert. Hier komt bij dat lidstaten vaak eigen wensen en prioriteiten koppelen aan hun niet-verplichte bijdragen. Positief is dat er in 2013 voor het eerst een coherente exercitie plaatsvond waarin lidstaten het totale pakket van UNESCO's activiteiten rangschikten naar prioriteits- en budgetniveaus. Deze exercitie was noodzakelijk omdat het budget van UNESCO sinds 2011 gekort werd door het uitblijven van de Amerikaanse contributie. Door deze exercitie systematisch te herhalen zou UNESCO op termijn een meer gefocuste organisatie kunnen worden.

Strategie: de middellange termijn (2014-2017) en lange termijn strategie (2014-2021) sluiten goed op elkaar aan. De beleidsprioriteiten van de organisatie staan in het *mission statement*: vrede, beëindigen van armoede, duurzame ontwikkeling en interculturele dialoog. Deze prioriteiten zijn uitgewerkt in negen doelen voor de vijf mandaatgebieden onderwijs, cultuur, wetenschap, communicatie en informatie. De organisatie is mondiaal actief, maar het meest in de prioritaire landen in Afrika, lage inkomenslanden, kleine eilandstaten in ontwikkeling en transitielanden. UNESCO werkt per land samen met de overheid, ngo's en andere VN-organisaties op basis van een UNESCO *Country Programme Document*. UNESCO zou meer impact kunnen genereren door haar activiteiten op niche-gebieden te concentreren zoals de bescherming van cultureel erfgoed, vrijheid van meningsuiting en *Open Access*. Hoewel het aantal strategische doelen is afgenomen, geldt dit nog niet voor het scala van activiteiten waarin deze vertaald worden. UNESCO's *Theory of Change* waarop de strategie gebaseerd is, is niet op alle mandaatgebieden even duidelijk. Er worden geen aannames geformuleerd en de *Theory of Change* wordt in de praktijk niet altijd toegepast. Hoewel de strategische basis voor UNESCO 's werk gelegd is in voornoemde negen strategische lange termijn doelen, kunnen de implementatie en de toetsing ervan beter.

Beoordeling: matig = 2
Verwachting voor positieve verandering : waarschijnlijk = ↑

3.2 Result Based Management en Result Based Budgeting

UNESCO begon in 2000 met Result Based Management (RBM) binnen een 4-jarig programma. In 2013 heeft UNESCO ook een begin gemaakt met Result Based Budgeting (RBB) door aan te geven in het programma met welke middelen (financieel en personeel) UNESCO de doelen denkt te halen. RBM wordt per land toegepast op basis van het landen-programmadocument. Een belangrijke verbetering is dat UNESCO's programma voor 2014-2017 voor het eerst per resultaat aangeeft hoeveel budget ervoor werd gereserveerd. Lidstaten blijven echter ook na het vaststellen van deze budgetallocaties om nieuwe activiteiten vragen zonder na te gaan of deze in het budget passen. Dit komt de budgetdiscipline niet ten goede. De Externe Auditor heeft hier tijdens de Uitvoerende Raad in 2014 op gewezen.

UNESCO publiceert haar resultatenrapportage momenteel zesmaandelijks. Tot nu toe rapporteerde UNESCO nog niet in termen van effecten maar voornamelijk in termen van activiteiten. Dit wordt verbeterd, zo besloot UNESCO's Uitvoerende Raad in november 2014 op Nederlands initiatief om een effectiever

resultatenrapportagemodel en een hierop aangepaste resultatenrapportage-cyclus in te voeren. Dankzij dit nieuwe model, waaraan UNESCO momenteel werkt, worden resultaten beter zichtbaar door voortaan aparte rapportages te maken over enerzijds activiteiten (outputs) en anderzijds de beoogde effecten van deze activiteiten (outcomes). De financiële rapportages zijn inzichtelijker. UNESCO heeft in februari 2015 een Transparency Portal gelanceerd. Daarin wordt financiële en implementatie-informatie over projecten volgens het IATI-principe tot op landniveau weergegeven.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering : waarschijnlijk = 🡅

3.3 Partnerschappen

UNESCO's jaarbudget (USD 700 miljoen per jaar) is ongeveer even groot als het budget van de Universiteit van Amsterdam. Toch genereert UNESCO meer bekendheid dankzij haar grote en diverse mondiale netwerk van partners. De impact van deze bekendheid blijkt uit een Britse studie die vaststelde dat het lidmaatschap van UNESCO het VK jaarlijks 127 miljoen euro oplevert. Deze opbrengsten zijn het gevolg van het UNESCO-label, dat toerisme aantrekt en de werving van fondsen voor onderzoek faciliteert. Om de impact van UNESCO's netwerk te monitoren heeft UNESCO eind 2013 een strategie vastgesteld waarin staat hoe partners betrokken kunnen worden bij het uitvoeren van UNESCO's programma. Dit betreft UNESCO-instituten, private partners, bilaterale donoren, ngo's, media, parlementariërs, UNESCO-clubs, academische instellingen, UNESCO-scholen, Goodwill Ambassadeurs en UNEVOC-partners (partners op het gebied van technisch onderwijs). Deze strategie is goed uitgewerkt en geeft per partner concreet aan welke meetbare doelen bereikt moeten worden. De samenwerking met VN-partners vindt plaats in het kader van het UNDAF. In de samenwerking in VN-verband speelt UNESCO een actieve rol.

Conform de aanbevelingen van de Independent External Evaluation (2011) zet UNESCO op verzoek van lidstaten (o.m. Nederland) in op meer publiek private partnerschappen. De rationale hierachter is dat de impact van VN-organisaties niet alleen door overheden gerealiseerd kan worden maar dat de maatschappij – en met name de private sector – ook een belangrijke rol te spelen heeft. Daarnaast is een groter beroep op private partners onvermijdelijk omdat overheden zelf moeten bezuinigen. Het aantal van dergelijke partnerschappen steeg sinds 2012 meer dan 50%. Een voorbeeld is Philips, die de hoofdsponsor werd van het door UNESCO gecoördineerde internationale VN-jaar van het licht 2015.

Beoordeling: voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: neutraal = ➔

3.4 Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen

Het UNESCO-secretariaat wordt aangestuurd door de lidstaten via de Uitvoerende Raad (UR) en de Algemene Conferentie (AC) maar opereert in de praktijk tamelijk autonoom. De effectiviteit van het Secretariaat wordt beperkt door het structurele financiële tekort dat bestaat sinds de VS en Israël niet meer bijdragen aan het budget. Veel projectvoorstellen van de lidstaten sluiten onvoldoende aan bij de gestelde prioriteiten, waardoor de strategische focus wordt verzwakt. Het individuele landenbeleid van de organisatie wordt vormgegeven in samenwerking met veldkantoren en op basis van landendocumenten. Uit diverse externe audits blijkt

dat het beheer van UNESCO's veldkantoren tekort schiet en dat verantwoordelijkheden onvoldoende geformuleerd zijn.

Om de effectiviteit van de bestuursorganen te verbeteren voert de Externe Auditor momenteel een audit uit van de bestuursstructuur van UNESCO. Het voorlopige rapport pleit voor de systematische invoering van de genoemde prioriteringsmethode. Ook beveelt het rapport aan dat de AC en UR werk maken van hun besluit uit 2013 om *sunset clauses* in te voeren om te voorkomen dat activiteiten automatisch en zonder herbeoordeling van hun relevantie worden voortgezet. Deze door Nederland en meerdere lidstaten gedragen ontwikkeling komt de effectiviteit van UNESCO ten goede.

De 58 regionale- of nationale veldkantoren worden aangestuurd door het Bureau of Strategic Planning in Parijs. Samenwerking ter plaatse met de desbetreffende nationale overheden gebeurt op grond van het UNESCO *Country Programming Document* dat de specifieke behoeften van het desbetreffende land identificeert. In antwoord op de Independent External Evaluation uit 2011 werd in 2014 een nieuwe verantwoordingsstructuur voor het veldkantorennetwerk ingevoerd. De veldkantoren hebben enerzijds meer autonomie gekregen, maar ook duidelijkere richtlijnen voor verantwoording en rapportage richting Parijs. De slechte financiële situatie maakt dat sommige veldkantoren na het betalen van de vaste lasten zo weinig budget over hebben voor activiteiten dat het nut van de investering beperkt lijkt te zijn. UNESCO zoekt momenteel naar steun van lidstaten voor het versterken van veldkantoren en de Uitvoerende Raad zal de situatie van het veldkantorennetwerk in het voorjaar van 2016 bespreken.

Beoordeling: Matig = 2
Verwachting voor positieve verandering : waarschijnlijk = ↑

3.5 Beleidsevaluatie

UNESCO wordt systematisch extern geëvalueerd door de Franse Rekenkamer. Daarnaast heeft UNESCO een interne evaluatie-eenheid, de Internal Oversight Service (IOS). IOS is bezig met een herziening van het evaluatiebeleid dat past bij de nieuwe resultatenrapportage waaraan UNESCO werkt. Dit beleid moet leiden tot een betere beoordeling van UNESCO's effectiviteit door een breder pallet van relevante evaluaties te gebruiken (zowel macro-analyses van JIU en MOPAN als project-evaluaties uit het veld). De evaluaties van de IOS worden op kwaliteit getoetst door het VN Oversight Advisory Committee, een externe en onafhankelijke expertgroep. IOS volgt strikt de VN-evaluatiemethodologie in nauwe samenwerking met de UN Evaluation Group. De aanbevelingen van evaluaties worden opgevolgd, waarover wordt gerapporteerd aan de lidstaten.

De belangrijkste recente evaluaties zijn:

1. de audit van de Externe Auditor over de governance van UNESCO 's bestuursorganen.
2. IOS evaluatie van de zes cultuurconventies. Positieve bevinding is de overwegend positieve invloed op de bescherming van cultureel erfgoed en op de nationale wet- en regelgevingen op dit gebied. Negatieve bevinding is dat er onvoldoende prestatie-indicatoren en benchmarks zijn om resultaatgericht te kunnen werken. Verder heeft het succes van met name de werelderfgoed lijst geleid tot zeer hoge werklast, hetgeen goede uitvoering van de conventies onder druk zet. Voor de 1970-Conventie over illegale in- en uitvoer van

cultuurgoederen – ook relevant voor de bestrijding van de financiering van terrorisme – heeft IOS de situatie als "absoluut onhoudbaar" gekwalificeerd.

3. IOS evaluatie van UNESCO 's resultatenrapportage, waaruit bleek dat UNESCO in tegenstelling tot andere VN-organisaties niet of nauwelijks over resultaten rapporteert maar vrijwel alleen over activiteiten. De organisatie en de lidstaten hebben hierop actie ondernomen.

Beoordeling: Goed = 4

3.6 Personeelsbeleid

Het VN-beleid om rekening te houden met geografische verdeling van posten belemmert een prestatiegericht personeelsbeleid van UNESCO. De salarissen volgen de aanbevelingen van de VN-commissie voor personeelszaken in New York. De mobiliteit van het personeel van hoofd- naar veldkantoren en van en naar andere VN-organisaties blijft een probleem: het komt vaak voor dat medewerkers – ook op directeursniveau – langer dan 10 jaar op dezelfde plek blijven. De gemiddelde leeftijd is 47. Loopbaanbeleid, skills- en talentenmanagement ontbreken. Door het budgettekort is het personeelsbestand van UNESCO in korte tijd sterk teruggelopen van 1900 medewerkers (2011) naar 1500 medewerkers (2014). Deze personeelsreductie is doorgevoerd door vacant geworden plekken niet meer op te vullen en door personeel te herschikken. De kwaliteit van het personeel varieert, maar er is onvoldoende investering in de ontwikkeling van werknemers omdat er slechts een minimaal opleidingsbudget is.

Beoordeling: matig = 2
Verwachting voor positieve verandering : neutraal = ➔

3.7 Financieel beheer

De goedgekeurde begroting is sinds 2011 ruim 22% lager dan de daadwerkelijk ontvangen bijdragen omdat de VS en Israël hun bijdragen hebben gestopt. Als gevolg hiervan is UNESCO's financiële situatie slecht: de organisatie moet functioneren met een gereduceerd core-budget van 78%. Waarschijnlijk zullen deze situatie en de daardoor noodzakelijke hervorming nog jaren voortduren. UNESCO zal hierbij duidelijker moeten laten zien hoe de organisatorische veranderingen zich vertalen in grotere operationele en financiële efficiency en effectiviteit. UNESCO's liquiditeitspositie is positief dankzij het Working Capital Fund van USD 31 miljoen. De liquiditeitspositie zal positief blijven gedurende het lopende biennium 2014-2015.

UNESCO heeft een totaal budget van ongeveer USD 700 miljoen per jaar, waarvan USD 326,5 miljoen vaste contributie (core-budget). 64% van dit core-budget financiert de salarissen van UNESCO 's vaste personeel. De rest financiert de vaste lasten (gebouwen, verzekeringen, etc.) en de aan activiteiten gerelateerde uitgaven (logistiek, consultants). Hiermee kan slechts een klein deel van UNESCO's activiteiten gefinancierd worden, voornamelijk het organiseren van statutaire vergaderingen. De rest van het budget – het vrijwillige non core budget – financiert het grootste deel van UNESCO's activiteiten in het veld. Dit non core budget is hoger geworden dan het core deel. Deze onvermijdelijke ontwikkeling draagt het risico in zich dat de invloed van verschillende donoren te groot wordt. Lidstaten blijven er daarom op aandringen dat UNESCO 's activiteiten blijven voldoen aan de strategie die de lidstaten gezamenlijk vaststellen tijdens de Algemene Conferentie.

Een andere zorg van lidstaten is de relatief hoge overhead van UNESCO: 13% voor multi-donor accounts, tegen 8% bij andere VN-organisaties. Om deze overhead naar beneden te brengen moeten meer kosten direct worden doorberekend aan de donoren. UNESCO heeft hier voortgang geboekt en een concrete *target* gesteld voor monitoring van deze voortgang. Verder ontwikkelt UNESCO op verzoek van lidstaten een resultatenrapportage die financiële en inhoudelijke informatie integreert.
De interne auditfunctie is op orde.

Beoordeling: Voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: onzeker ⬧

3.8 Corruptiebestrijding in de interne organisatie

De organisatie heeft een anti-corruptiebeleid, dat door de verschillende afdelingen wordt gedeeld. Onethisch gedrag als machtsmisbruik en seksuele intimidatie kunnen worden gemeld bij de *Ethics Officer*. Fraude, corruptie en verduistering kunnen gemeld worden bij de *Internal Oversight Service* (IOS). Om meldingen aan IOS of aan de *Ethics Officer* te faciliteren heeft UNESCO een klokkenluidersregeling die de melder beschermt.
Op verzoek van de Directeur-Generaal kan IOS vervolgens onderzoek instellen. De onderzoeken zijn onafhankelijk en verlopen volgens strakke UNESCO-regelgeving. Rapportage geschiedt rechtstreeks aan de Directeur-Generaal en, in geval van materiële implicaties, ook aan haar *Oversight Advisory Committee*. In het geval van bewezen corruptie kan de Directeur-Generaal conform UNESCO 's sanctiebeleid disciplinaire maatregelen nemen op advies van de Directeur Personeelszaken. Dit beleid werkt, en er wordt jaarlijks over gerapporteerd. Verder probeert UNESCO onder leiding van de *Ethics Officer* de cultuur rond integriteit binnen de organisatie te verbeteren door middel van trainingen en intervisie. Bij geschillen tussen personeel en organisatie of tussen personeel onderling wordt een bemiddelaar ingeschakeld. Hoewel verschillende afdelingen verantwoordelijk zijn voor de corruptiebestrijding, is de overlap in rollen en verantwoordelijkheden minimaal. Tijdens de vergaderingen van de Uitvoerende Raad en de Algemene Conferentie staan corruptiebestrijding en integriteit vast op de agenda.

Beoordeling: goed = 4

4 Beleidsrelevantie en resultaten van de organisatie

4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

1. Voedselzekerheid
Niet relevant.

2. Water
Relevant. Nederland is gastland van twee aan UNESCO verbonden waterinstituten die wereldwijd bijdragen aan beter waterbeheer: UNESCO-IHE (zoetwater) en IGRAC (grondwater). UNESCO heeft een UNECE-mandaat om lidstaten te ondersteunen bij het uitvoeren van de Helsinki Waterconventie. UNESCO heeft tevens een mandaat om lidstaten met hulp van het UNESCO grondwatercentrum IGRAC in Delft te ondersteunen bij de implementatie van de *Law on Transboundary Aquifers*. Deze wet is met expertise van UNESCO tot stand gekomen.

3. Veiligheid en Rechtsorde
Beperkt relevant. Deze beperkte relevantie betreft met name cultureel erfgoed en vrijheid van meningsuiting: UNESCO draagt bij aan de bescherming van erfgoed in conflictsituaties, aan de implementatie van de VNVR-resolutie 2199 ter bestrijding van de financiering van terrorisme door de illegale in- en uitvoer van cultuurgoederen en coördineert het VN-Actieplan voor de Veiligheid van Journalisten en het onderwerp straffeloosheid.

4. Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten, inclusief HIV/aids
Beperkt relevant. UNESCO is betrokken bij SRGR- en HIV/AIDS-gerelateerde onderwijsprogramma's, en – door Nederland ondersteund – onderzoek en voorlichting om het pesten van onder andere LGBT-jongeren tegen te gaan.

5. Gendergelijkheid
Relevant. Gender is een dwarsdoorsnijdend prioritair thema voor al UNESCO's activiteiten. Dit uit zich vooral in de onderwijssector, waar UNESCO (onder meer met grote private partners) onderwijsprojecten lanceerde voor meisjes en vrouwen. Ook in de wetenschapssector heeft UNESCO een succesvol partnerschap voor vrouwen en wetenschap opgezet rond de UNESCO L'Oréal prijzen en beurzen. In de communicatie- en informatiesector heeft UNESCO indicatoren voor vrije en pluralistische media ontwikkeld die ook het aspect gender omvatten.

6. Klimaat
Niet relevant.

7. *Private Sector Development*
Beperkt relevant. UNESCO probeert de creatieve industrie als ontwikkelingsfactor te promoten en maakt de link tussen cultuur en economische ontwikkeling zichtbaar via statistieken van de creatieve industrie en door het in 2013 met UNDP gepubliceerde Creative Economy Report.

8. Humanitaire Hulp
Beperkt relevant. UNESCO is actief in Post Conflict and Post Disaster situaties, bijvoorbeeld door onderwijsprogramma's voor vluchtelingen in Syrië. Deze inzet is echter kleinschalig en geen hoofddoel.

4.2 Extra relevantie

Onderwijs, wetenschap, cultuur, vrijheid van meningsuiting en vrije toegang en uitwisseling van informatie zijn onmiskenbaar relevante beleidsterreinen voor de ontwikkeling van mondiale stabiliteit, vrede, gerechtigheid en ontwikkeling. UNESCO 's relevantie voor het Nederlandse beleid betreft het feit dat ze mondiale normen ontwikkelt betreffende grensoverschrijdende uitdagingen waarop Nederland

alleen geen grip zou krijgen. Om een paar voorbeelden te noemen: oceaanverzuring, bio-ethische ontwikkelingen (klonen), internetvrijheid, bestrijding van internationale illegale handel in cultuurgoederen, en internationale erkenning van onderwijskwalificaties. UNESCO heeft diverse instrumenten die cruciaal zijn voor het monitoren van de duurzame ontwikkelingsagenda zoals het EFA Global Monitoring Report (onderwijsstatistieken) en het World Water Development Report (toestand van zoetwater).

De drie voor Nederland belangrijkste niches van UNESCO zijn:

1. bescherming van cultureel erfgoed (Nederland heeft 10 sites op de Werelderfgoedlijst en de verdragen vormen een basis voor het nationaal erfgoedbeleid).
2. Vrijheid van meningsuiting (onder andere bescherming van journalisten en een open internet).
3. Toegang tot kennis en informatie. Een paar voorbeelden: Open Access (waardoor wetenschappelijke data voor alle wetenschappers toegankelijk worden), Open Educational Resources (waarmee meer kinderen en volwassenen bereikt kunnen worden), het Memory of the World programma voor documentair erfgoed. en het PERSIST-project waarin de ICT-industrie, regeringen en erfgoedinstituten samen een actieplan opstellen voor duurzame, digitale toegang tot bibliotheken en archieven.

In Nederland zijn vele instellingen met een directe band met UNESCO:

- Nationale UNESCO-Commissie
- 10 werelderfgoedsites, waaronder bijvoorbeeld de Amsterdamse Grachtengordel
- 9 inschrijvingen in het *Memory of the World* register, nationaal MoW-Comité
- Man and Biosphere reservaat De Waddenzee
- Geopark de Hondsrug
- UNESCO-IHE: grootste wateronderwijsinstituut ter wereld
- IGRAC: enige VN-grondwaterinstituut met mondiale competentie
- ISRIC: International Soil Reference and Information Centre in Wageningen
- ITC: International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation.
- 6 UNESCO-leerstoelen, 32 UNESCO-scholen
- Speciaal Gezantschap Laaggeletterdheid van H.K.H. Prinses Laurentien

5. Conclusie

5.1 Institutionele aspecten en functioneren

UNESCO is een VN organisatie met een meervoudig en complex mandaat dat onverminderd belangrijk is door de escalatie van oorlog en geweld waarbij cultureel/religieuze intolerantie een grote rol speelt. De grote financiële druk door het ontbreken van 22% van de reguliere contributie heeft de organisatie gedwongen de lopende hervormingsagenda te combineren met gereduceerd programma. Er valt zeker nog veel te verbeteren aan het functioneren van de organisatie, maar er is voortuitgang geboekt en er is voldoende wil aanwezig om verdere verbeteringen door te zetten.

		Score	Verw.
3 Institutionele aspecten en functioneren			
	Strategie en focus	2	↑
	Resultaatsturing	3	↑
	Partnerschappen	3	→
	Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen	2	↑
	Beleidsevaluatie	4	
	Personeelsbeleid	2	→
	Financieel beheer	3	↓
	Corruptiebestrijding in de interne organisatie	4	

5.2 Beleidsrelevantie

De beleidsrelevantie van UNESCO ligt voor het BHOS beleid vooral op de lange termijn, omdat UNESCO vooral een mondiaal normerend samenwerkingsplatform is voor meer en beter onderwijs, kennisuitwisseling, tolerantie en respect voor culturele diversiteit. Voor Nederland ligt het accent op Internationale Publieke Goederen als bescherming cultureel erfgoed, vrijheid van meningsuiting en duurzame toegang tot kennis en informatie.

		Score
4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten		
	Voedselzekerheid	-
	Water	+
	Veiligheid en rechtsorde	0
	SRGR, inclusief hiv/aids	0
	Gendergelijkheid	+
	Klimaat	-
	Private Sector Development (inclusief IMVO)	0
	Humanitaire hulp	0